

Uitspraaknr. G518

Datum:

8 maart 1995

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van openbare basisschool De Toekomst te Rotterdam, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

-tegen-

de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Rotterdam, nader aan te duiden als bevoegd gezag

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Het bevoegd gezag heeft naar aanleiding van het regeringsbeleid inzake schaalvergroting (Toerusting en bereikbaarheid) besloten tot een herschikking van het openbare basisscholenbestand en zijn voornemens daartoe neergelegd in een nota "Intentioneel Spreidingsplan Openbaar Basisonderwijs Rotterdam". Tevens heeft het ten behoeve van de MR'en van zijn scholen een informatiebrochure geschreven, waarin het de hoofdlijnen van Toerusting en bereikbaarheid heeft samengevat.

Bij brief van 17 september 1994 heeft het bevoegd gezag zijn voornemens aan de MR bekend gemaakt en hem gevraagd hierop een reactie te geven. Het Intentioneel spreidingsplan bevatte onder meer het voornemen tot sluiting van de o.b.s. De Toekomst per 1 augustus 1996. In het schrijven van 17 september 1994 ging het om sluiting per 1 augustus 1995.

De MR van o.b.s. De Toekomst heeft bij schrijven van 29 september 1994 bij het bevoegd gezag bezwaar aangetekend tegen het voornemen en verzocht om nader overleg. Bij brief van 14 oktober 1994 heeft de MR zijn bezwaren uiteengezet en het bevoegd gezag gesuggereerd de school in stand te houden gelet op het in de ogen van de MR aanwezige potentieel aan nieuwe leerlingen en afgaand op berekeningen betreffende hoeveel scholen binnen Rotterdam maximaal in stand kunnen worden gehouden als zelfstandige school dan wel nevenvestiging.

Bij brief van 15 november 1994 heeft het bevoegd gezag een door hem overgenomen ambtelijk advies onder de aandacht van de MR gebracht, welk advies er voor pleitte het opheffingsvoornemen te handhaven. Op 23 november 1994 heeft een door het bevoegd gezag voor alle MR'en georganiseerde hoorzitting plaatsgehad, waar de MR aanwezig was en gebruik heeft gemaakt van zijn inspreekrecht.

Bij schrijven van 2 december 1994 deelt het bevoegd gezag de MR mede dat het op 28 november daaraanvoorafgaand definitief heeft besloten tot de opheffing en wijst hem op de mogelijkheid een geschil aanhangig te maken.

De MR heeft vervolgens besloten zijn negatief advies te handhaven en, overeenkomstig artikel 19, lid 1 onder c, WMO een adviesgeschil aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs met betrekking tot het opheffingsbesluit, hetgeen is gebeurd bij brief van 12 januari 1995.

Op 3 maart 1995 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 8 maart 1995 te Rotterdam. De adviesgeschillen in het kader van Toerusting en bereikbaarheid van de MR'en van o.b.s. De Klimop en o.b.s. De Opperd zijn gelijktijdig behandeld.

Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

De medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen van oordeel dat de belangen van zijn raad en van de school ernstig zijn geschaad door het niet opvolgen door het bevoegd gezag van zijn advies ten aanzien van:

de beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992).

De MR is van mening dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het heeft besloten de school op te heffen in afwijking van het advies van de MR haar open te houden als school onder de norm of als nevenvestiging. Daarnaast is de MR van oordeel dat het bevoegd gezag onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van zijn raad en de school ernstige schade heeft berokkend door op een veel te laat tijdstip de MR te informeren, alsmede heeft nagelaten tijdige pogingen te ondernemen een gunstiger oplossing voor De Toekomst te bereiken. Van echt inhoudelijk overleg is nooit sprake geweest.

Voor wat betreft de onvoldoende motivering brengt de MR naar voren dat het bevoegd gezag hem nooit heeft duidelijk gemaakt waarom het criterium zoals opgenomen in het Intentioneel spreidingsplan, dat er speciale aandacht uitgaat naar de geïsoleerde gebieden, niet op het gebied waarin zijn school gelegen is, is toegepast. De in het plan wel met name genoemde gebieden verkeren ten dele in een minder geïsoleerde positie dan de Kralingse Veer, zo meent de MR. De in die genoemde gebieden gelegen scholen, die in het plan gespaard blijven, hebben soms wel 13 of 14 andere scholen op bereikbare afstand. De voor De Toekomst meest nabijgelegen school is 1000 meter verder en bovendien overvol.

Op een binnenkort te voltooiën bestand van 7000 woningen zullen er na sluiting van De Toekomst slechts 2 scholen in dit gebied zijn, waarvan er 1 protestants-christelijk.

De berekeningen die het bevoegd gezag heeft opgevoerd ter ondersteuning van zijn keuze slechts 8 scholen als nevenvestiging in stand te houden gaan volgens de MR uit van een verkeerde aanname. Het bevoegd gezag veronderstelt dat alle 190 leerlingen van de scholen die het wenst te sluiten voor het openbaar onderwijs verloren gaan. Dit is niet realistisch en levert een veel te pessimistische berekening. Bovendien drukt op het gemiddelde leerlingenaantal per 1-10-1994, welke datum het bevoegd gezag als uitgangspunt hanteert, de pas onlangs gestichte nieuwe school op de Kop van Zuid, die slechts 11 leerlingen inbrengt. De MR vindt de verwachting gerechtvaardigd dat per 1-10-1995 dat aantal zal zijn gestegen en het gemiddelde makkelijk gehaald wordt, zodanig dat onder toepassing van de gemiddelde schoolgrootte het instandhouden van 9 nevenvestigingen niet in gevaar komt. Het is de MR niet duidelijk waarom de 9e plaats niet opgevuld wordt met zijn school.

Dat het alternatief voor zijn school, namelijk de openbare basisschool in de aangrenzende wijk van de gemeente Capelle aan den IJssel, voor de ouders van De Toekomst geen goed alternatief is, is een argument dat het bevoegd gezag nooit weerlegd heeft. Op De Toekomst zitten zo'n 70 leerlingen. Het alternatief in Capelle is een mammoetschool van 700, op termijn 900 leerlingen. Deze school is bovendien alleen via onveilige verkeersroutes te bereiken. Zelfs de wethouder van die gemeente heeft het bevoegd gezag er op geattendeerd dat bij sluiting van De Toekomst er voor de leerlingen verkeersonveilige situaties zouden ontstaan en in overweging gegeven voor vervoer zorg te dragen. Een aantal onderwijskundige faciliteiten van het Rotterdamse onderwijs komen voor de leerlingen te vervallen als zij gaan ressorteren onder het gemeentebestuur van Capelle. En tenslotte betekent opheffing van de school een verarming voor de oude, besloten buurt Kralingse Veer.

Ter illustratie van zijn mening dat het bevoegd gezag ten opzichte van de MR onzorgvuldig gehandeld heeft noemt hij het feit dat hem pas op 17 september 1994, dus twee maanden voor de definitieve besluitvorming, verteld is dat het bestuur voornemens was de school te sluiten per 1 augustus 1995. Op 26 september heeft een informatieavond ten behoeve van de ouders plaatsgehad. De MR heeft het bestuur verzocht zijn standpunt te herzien en andere mogelijkheden te onderzoeken. De MR weet dat met een aantal andere scholen de fusiemogelijkheden in dit stadsdeel zijn besproken, maar met hem is, voorafgaand aan september 1994, nooit overleg gepleegd.

Wel heeft op de valreep op 14 oktober 1994 nog een overleg plaatsgehad tussen de deelgemeente Pr. Alexander en het bestuur. De portefeuillehouder van de deelgemeente heeft toen aangedrongen op overleg met de gemeente Capelle aan den IJssel in verband met de voorgenomen sluiting van De

Toekomst en dat overleg, dat op 21 november 1994 plaatsvond, ook bijgewoond. Wat er zij van deze overlegsituaties, voor de MR staat vast dat ze op een veel te laat tijdstip gearrangeerd zijn. De MR heeft niet het gevoel gehad dat het door het bevoegd gezag aan hem gevraagde advies enige invloed op de besluitvorming heeft kunnen hebben en meent dat het tijdstip waarop overleg met anderen gevoerd werd zodanig laat kwam dat onderzoeken van alternatieve mogelijkheden eigenlijk bij voorbaat niet meer mogelijk was. De MR denkt daarbij bij voorbeeld aan de mogelijkheid twee grote scholen in deelgemeente Alexander te laten fuseren ten faveure van De Toekomst. Ook zijn inspreken op de algemene hoorzitting heeft de MR niet ervaren als het voeren van overleg met zijn MR. Dat alles gezien tegen de zeer ingrijpende beslissing de school te sluiten, vindt de MR onzorgvuldig.

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen besloten het advies van de MR niet te volgen over zijn voornemen tot:

de beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992).

Het bevoegd gezag geeft aan door het regeringsbeleid Toerusting en bereikbaarheid gedwongen te zijn te komen tot een herschikking van het Rotterdamse openbare basisonderwijs. Nadat dit beleid bekend werd zijn vanaf 1992 gebiedsgewijs plannen ontwikkeld tot herschikking. Dit had tot gevolg dat het hele scholenveld bij het proces betrokken was. Als uitgangspunt gold: "groot waar het kan, klein waar het moet", zodat de totstandbrenging van grotere schoolorganisaties gepaard zou gaan met optimale spreiding en bereikbaarheid.

Het totale aantal leerlingen op 1 oktober 1994 liet, onder toepassing van de gemiddelde-schoolgroottesystematiek, toe 73 zelfstandige schoolorganisaties en 9 nevenvestigingen in stand te houden. Het openbaar basisonderwijs telde evenwel 89 schoolorganisaties op 1-8-1994. Door middel van fusies en een aantal sluitingen heeft het bevoegd gezag de herschikking tot stand willen brengen.

Met betrekking tot zijn keuze ook de o.b.s. De Toekomst te sluiten merkt het bevoegd gezag op dat al vanaf 1985 een gevecht met de provincie geleverd is met het doel voor die school een uitzondering te maken en haar in stand te houden. In feite had de school als zodanig te weinig eigen toekomst.

In het kader van genoemd herschikkingsproces en het risico dat op de teldatum van 1995 de gemiddelde schoolgrootte niet gehaald wordt zodat toch alle scholen onder de norm moeten sluiten, moest er eenvoudigweg een keuze voor een aantal te sluiten en te fuseren scholen gemaakt worden. Het marktaandeel van het openbaar onderwijs loopt terug. Door stagnatie in een aantal bouwwerkzaamheden op de Kop van Zuid levert de daar gestichte school naar verwachting ook in 1995 onvoldoende leerlingen op om de gemiddelde schoolgrootte met 9 nevenvestigingen met zekerheid te halen. Tussen de teldatum 1994, op basis waarvan - zoals gezegd - 73 zelfstandige schoolorganisaties en 9 nevenvestigingen mogelijk zijn, en de uiteindelijk bepalende teldatum 1995 zullen mogelijk 190 leerlingen van de te sluiten openbare scholen in de berekening komen te vervallen en zal een aantal fusies weglek te zien geven. Aankoersen op precies dat aantal nevenvestigingen is dus riskant.

Bij de criteria in het Intentioneel spreidingsplan wordt inderdaad verwezen naar geïsoleerde gebieden, die tot instandhouding van een school aanleiding zouden kunnen geven, maar dit in samenhang met het criterium dat de betreffende school wel perspectief moet hebben. Dat heeft De Toekomst in de ogen van het bevoegd gezag onvoldoende. De besprekingen met andere scholen over een mogelijke fusie met De Toekomst hebben geen resultaat opgeleverd, omdat daarvoor hetzij verkeerssituaties, hetzij onderwijskundige verschillen, hetzij specifieke omstandigheden zoals een aantal gehandicapte leerlingen, in de weg stonden. Ook de gesprekken met deelgemeente Alexander en de gemeente Capelle aan den IJssel hebben niets opgeleverd. De deelgemeente Alexander vormt overigens geen apart grondgebied in het kader van Toerusting en bereikbaarheid. Geïsoleerd kijken naar de mogelijkheid van fusies in die deelgemeente heeft geen zin. Het gaat om het totale Rotterdamse plaatje. Daarvoor is sluiting van een aantal scholen noodzakelijk en omdat er voor De Toekomst een redelijk alternatief in Capelle voorhanden is op ongeveer een kilometer afstand, is de keuze op die school gevallen en is niet overwogen de school als nevenvestiging in stand te houden.

Tenslotte wijst het bevoegd gezag er op dat het behalve op de door hem georganiseerde hoorzitting meermalen contact met MR'en heeft gehad. Het heeft diverse MR-vergaderingen bijgewoond. De

frequentie van het contact verschilde per school. In ieder geval houdt het staande dat er een zo korte lijn tussen hem en de MR'en bestaat dat één telefoontje genoeg was geweest als de MR meer overleg met het bevoegd gezag had willen hebben.

Het bevoegd gezag heeft eerst in een ambtelijk advies van 14 november 1994 en vervolgens, na de hoorzitting van 29 november 1994, zijn motivering voor zijn voornemen tot sluiting uiteengezet, welke adviezen beide onder de aandacht van de MR zijn gebracht.

Overwegende ten aanzien van het recht:

De beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992).

Met betrekking tot het onderhavige adviesgeschil dient de commissie ingevolge artikel 22, lid 3, WMO 1992 te beoordelen of het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR:

- a) gehandeld heeft in strijd met het bepaalde bij of krachtens de WMO 1992 of met het medezeggenschapsreglement;
- b) onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het heeft afgeweken van het advies van de raad;
- c) onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad.

De commissie is van mening dat het bevoegd gezag een aantal van de nu gerezen conflicten had kunnen vermijden als het reeds in een eerder stadium zijn voornemens met betrekking tot de gevolgen van Toerusting en bereikbaarheid voor het openbaar basisonderwijs in Rotterdam ter advisering aan de MR'en had voorgelegd. Het bevoegd gezag komt immers beleidsvrijheid toe of het wel of niet gebruik maakt van de mogelijkheid de gemiddelde schoolgrootte toe te passen, wel of niet nevenvestigingen in stand wil houden, misschien nog gebiedssplitsing toe te passen en wat dies meer zij. Deze algemene beleidskeuzes heeft het bevoegd gezag wel gemaakt, maar niet aan de MR'en voorgelegd, zoals in de ogen van de commissie zou hebben gemoeten vanwege het richtinggevend karakter van die beleidskeuzes.

Dit heeft ertoe geleid dat een MR, pas nadat hem in concreto advies gevraagd werd over een uitwerking van deze voornemens in de vorm van fusie van zijn school of zelfs opheffing, zich over ook die algemene beleidskeuzes kon uitlaten. Dit spoorde niet met het standpunt van het bevoegd gezag dat die beleidskeuzes in feite al vast lagen.

De commissie is van mening dat deze voorgeschiedenis veelal verklaart waarom vele MR'en en in ieder geval de MR van De Toekomst het gevoel hebben gehad onvoldoende motivering te hebben gekregen voor de hem voorgestelde sluiting van zijn school en voor het vasthouden aan dit voornemen nadat de MR daarover negatief had geadviseerd.

Gelet op de stukken alsmede het gestelde ter zitting kan de commissie niet zonder meer concluderen dat het bevoegd gezag een ondeugdelijke motivering heeft gegeven voor zijn besluit het advies van de MR niet te volgen. Wel is de commissie van mening dat het bevoegd gezag zijn motivering onvoldoende heeft kenbaar gemaakt. Ook bij handhaving van de algemene uitgangspunten dient het bevoegd gezag te motiveren waarom nu juist school x gekozen wordt als fusieschool of als school die moet worden opgeheven en niet school y, nu het bevoegd gezag in het bepalen van die keuze nog zoveel beleidsruimte toekomt.

Ook zal het dienen aan te geven waarom het bepaalde algemeen geformuleerde uitgangspunten in het Intentioneel spreidingsplan in de ene situatie van toepassing vindt en in de andere situatie niet.

Met betrekking tot de klacht van de MR over onvoldoende overleg, komt de commissie, mede gelet op het gestelde ter zitting, tot het oordeel dat het bevoegd gezag geen overleg met de MR'en en ook niet deze MR heeft gevoerd, zoals artikel 12 WMO 1992 dat voorschrijft. Zij overweegt daarbij dat het aanhoren van standpunten en het uiteenzetten van het eigen oordeel niet gelijk staat aan het voeren van overleg, evenmin als het aanhoren van de wederpartij en het uiteenzetten van het eigen

standpunt op een algemene hoorzitting. Naar de mening van de commissie behoort onder werkelijk overleg verstaan te worden dat het bevoegd gezag de door de wederpartij ingebrachte alternatieve mogelijkheden serieus overweegt en eventueel weerlegt met kracht van argumenten, welke argumenten zich dienen toe te spitsen op die concrete situatie. Dit laat onverlet dat een bevoegd gezag de schooloverstijgende belangen die het in zijn beleid wil honoreren, kan laten prevaleren.

Omdat onvoldoende overleg heeft plaatsgehad en omdat het bevoegd gezag zijn motivering onvoldoende heeft kenbaar gemaakt, alsmede gelet op de beoogde ingangsdatum van de herschikking en de belangen van andere scholen dan partijen in dit geschil, acht de commissie het raadzaam partijen bij tussenuitspraak op te dragen alsnog het inhoudelijk overleg als bedoeld in artikel 12 WMO te voeren, zodat zij zonodig zich daarna een oordeel kan vormen over de vraag of het bevoegd gezag al dan niet voldoende deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het van het advies van de MR is afgeweken. Zij geeft het bevoegd gezag daartoe de tijd tot 12 april 1995. Vermeden moet immers worden dat de belangen van de overige, niet bij het geschil betrokken, scholen niet geschaad worden door een te grote vertraging van het herschikkingsproces.

Afhankelijk van de uitkomst van dit nadere overleg, waarvan het bevoegd gezag de commissie uiterlijk 12 april 1995 schriftelijk op de hoogte dient te stellen, zal de commissie de behandeling van het geschil voortzetten op een openbare zitting op 26 april daaropvolgend.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag onvoldoende overleg heeft gevoerd met de MR en in die zin onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad, alsmede zijn motivering voor het vasthouden aan de sluiting onvoldoende heeft kenbaar gemaakt;

draagt het bevoegd gezag op:

nader overleg te voeren, waarin het bevoegd gezag aan de MR zijn motieven uiteen dient te zetten voor

- a) zijn keuze 8 dan wel 9 nevenvestigingen in zijn plan op te nemen;
- b) zijn keuze voor juist deze 8 scholen;
- c) zijn keuze voor verschillende scholen verschillende criteria toe te passen (geïsoleerd gebied, segregatie, onderwijskundig concept)

en waarbij dat overleg in ieder geval ook moet omvatten het kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van instandhouding in deze concrete situatie;

en

de commissie uiterlijk 12 april 1995 van de uitkomst van dat nadere overleg op de hoogte te brengen.

Rotterdam, 8 maart 1995

De adjunct-secretaris,

(drs M.R. Backer)

De voorzitter,

(mr B.K. Olivier)